

# *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Sosyal Yardım Yaklaşımı ve Türkiye’de Durum*

*Dr. Mehmet BULUT\**

## **Özet**

Sosyal güvenlik, tabii bir insan hakkı olup, devletin yürütmekle yükümlü olduğu bir politikadır. Bu açıdan sosyal güvenlik, birbirini bütünleyen sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşmaktadır. Özellikle gelirin yeniden dağılımı ve yoksullukla mücadele açısından sosyal güvenlik sistemleri içerisinde sosyal yardımlar çok önemli bir konuma sahiptir. Özellikle Avrupa Birliği üyesi ülkelerde sosyal yardımların önemi benimsenmiş ve etkin bir maliye politikası olarak da uygulanmıştır. Ancak işsizliğin ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin üst seviyede olduğu ekonomilerde sosyal yardım sistemi çoğu zaman etkin kullanılamamakta ve suiistimallere neden olmaktadır. Nitekim Türk sosyal güvenlik sistemindeki sosyal yardım uygulamaları da bu yönde bir eğilim göstermektedir. Ülkemiz açısından bunun en önemli sebebi kayıtdışılığın yüksekliği, işsizlik, sosyal yardım politikalarındaki dağınıklık ve koordinasyonsuzluktur.

**Anahtar Kelimeler:** *Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik, sosyal politika, gelir dağılımı, yoksulluk*

## **Abstract**

Social security is an inherent human right, also a policy that the state is responsible for carrying out. In this respect, social security is constituted of social insurance, social assistance and social services which are complementary to each other. Especially in terms of income redistribution and fight against poverty, social assistance has a crucial role in social security systems. Particularly in the European Union member states, the importance of social assistances are adopted and applied as an effective fiscal policy tool. However, in the countries having a high level of unemployment and injustice in income distribution, social welfare system is not often used effectively and leads to abuses. Indeed, social assistance applications in Turkish social security system, also show a trend in this direction. The most important reasons for our country are the excess of informality, unemployment and lack of coordination in social welfare policies.

**Key Words:** *Social assistance, social security, social policies, income distribution, poverty*

---

\* Müfettiş / Sosyal Güvenlik Kurumu

## 1. Giriş

İnsanlığın varolduğu zamandan günümüze kadar değişmeyen olgulardan birisi, gruplaşma ve tabakalaşma hareketleridir. Bu hareketlilik bazen değişik devletler kurulması şeklinde, bazen de devletlerin bir araya gelerek bölgeselleşme eğilimine girmeleri şeklinde kendini göstermiştir. Ancak bu ayırım, belki de en bariz ve zarar verici yönüyle, bir toplumda belli bir grubun isteği ve başka bir grubun zorunluluğu gereğince iktisadi veya sosyal açıdan sınıflara ayrılması şeklinde ortaya çıkmıştır. Bir toplum içinde ortaya çıkan söz konusu bu farklılaşmalar zaman içinde sürekli olarak huzursuzluklara ve toplumsal mücadeleye sebep olmuştur.

Söz konusu farklılaşmalar ve huzursuzlukların temelinde ise gelir dağılımındaki adaletsizlik ve ikincil gelir dağılımı olgusunun gerek siyasal gerekse de bürokratik nedenlerle hayata tam olarak yansıtılmaması yatmaktadır. Bahsettiğimiz sorunların çözümü noktasında demokrasiler tarafından ortaya atılmış olan en önemli oluşum ise sosyal güvenlik sistemleridir. Sosyal güvenlik sistemleri uygulamada tarihsel ve bölgesel olarak farklılıklar göstermiş olup bu durum kapsam olarak farklılığı da beraberinde getirmiştir. Bu durum sosyal yardımların benimsenmesi veya sosyal güvenlik sistemi içinde yer alabilirliği noktasında tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

Bu çalışmamızda sosyal yardımların sosyal politika olgusu doğrultusunda ortaya çıkış nedenleri ve Türk sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alışı şekilleri üzerinde durulacak, etkinliği üzerinde görüşlere yer verilecektir.

## 2. Sosyal Yönelimler ve Sosyal Politika

Devletin ve hukuk düzeninin korunması ve devamı bakımından sosyal sınıflar arasında barış ve dayanışmayı bozan ve toplumsal yapıyı tehdit eden bu tezatların giderilmesi gerekmektedir (Çubuk,1983:9). Nitekim sosyal politika temelde eşitlik ilkesine dayanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında

sosyal politika tarih boyunca çeşitli şekillerde algılanmış ve uygulanmaya çalışılmıştır. En sert şekliyle sosyal politika, tüm insanların her şekilde ve kayıtsız şartsız eşit olması gerektiği ve üretim faktörleri, yaşam koşulları ve statülerin ufak istisnalar dışında tamamen eşit dağıldığı bir toplum oluşturma amacına ulaşmaya çalışmaktadır. Ancak söz konusu bu amaç çoğu dönemde kısmen veya tamamen bir ütopya olarak kalmıştır.

Sosyal politika, modern ve uygulanabilirlik anlamında ise insanların içinde buldukları toplumlar içerisinde sağlık, güvenlik, barış ve refah içinde yaşamalarını hedef alan ve bu yollarla toplum grupları içindeki mücadeleleri önleyerek devlet düzenini ayakta tutmaya çalışan önlemler dizisi olarak ifade edilebilmektedir (Çubuk,1983:12).

Sosyal politika tarih boyunca pek çok evrimden geçmiştir. İlk çağlarda çalışma veya işçi olma olgusu elit kesimler tarafından onur kırıcı olarak kabul ediliyordu. Bu durum da çalışan kişilerin köle olarak algılanmasını birlikte getirmiştir. Kölelik ise çoğu zaman insan gibi yaşamamayı gerektiriyordu. Dolayısıyla böyle bir ortamda birkaç ufak kıvılcım dışında sosyal politika yaklaşımlarından bahsetmek mümkün değildi. Nitekim sınıflara ayrılma ve tabakalaşma, devrin olmazsa olmazları arasında algılanıyorlardı. Bu durum da beraberinde köle isyanlarını ve iç savaşları getirmiştir ve sosyal politika istemlerinin çok küçük de olsa temelleri atılmıştır.

İlk çağlardan sonra ortaya çıkan lonca ve benzeri oluşumlar, 1789 Fransız Devrimi, sanayi devrimi sonrasında güçlenen sendikalaşma ve Keynesyen görüşün beraberinde getirdiği müdahalecilik görüşleri gerçek anlamda sosyal politikanın gelişmesini sağlayan dönüm noktaları olmuştur. Bu dönemler itibarıyla genellikle işsiz yoksullar ve/veya işçilerin toplumu oluşturan diğer sınıflar karşısında yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve kaba bir tabirle insan gibi yaşamaları yönünde adımlar atılmış olup sosyal politika uygulamalarının da temeli atılmıştır.

Sosyal politikaların gelişiminde sosyoekonomik hakların kabul edilmesi önemli rol oynamıştır. Ancak sosyoekonomik haklarla ilgili tartışmalar bugün dahi bitmiş değildir. Nitekim sosyoekonomik haklar yaşama hakkı, mülkiyet hakkı, düşünce ve ifade özgürlüğü, girişim özgürlüğü gibi hak ve özgürlüklerden sonra ortaya çıkabilmiştir (Koray, 2005:81,82).

### 3. Sosyal Güvenlik İhtiyacı ve Sistemleşme Sorunsalı

Kişiler, gerek normal yaşantılarını devam ettirirken gerekse de mesleklerini ifa ederlerken hayatlarını, sağlıklarını ve gelirlerini tehlikeye düşürebilecek veya değiştirebilecek bazı risklerle karşı karşıya bulunmaktadır. Bu itibarla sosyal risk kavramı gelecekte vukuu bulması muhtemel ancak belirsiz bir olguyu ifade etmektedir. Burada söz konusu olgu, olumsuz olabileceği gibi (ölüm, kaza vs.) olumlu da olabilmektedir (evlenme, çocuk sahibi olma vs.).

Sosyal riskler kısaca sosyal güvenlik ihtiyacını doğuran sebepler olarak da tanımlanabilir (Yazgan, 1975:13). Muhtaç duruma düşebilecek, şu veya bu tehlike sonucu çalışma gücünü kaybeden insan, çalışmadığı sürece, çalışmaya bağlı olarak elde ettiği kazançtan mahrum olur. Kişi bu durumda yalnız kendisi ve ailesi bakımından değil, toplum açısından da büyük bir tehlike oluşturur. Bu durumda sosyal sigortaların görevi, kişileri ve dolayısıyla toplumu çalışma hayatının içinden veya dışından gelebilecek sosyal risklerin ekonomik sonuçlarına karşı korumaktır (Demiray, 2006:5).

Sosyal güvenlik, sosyal politika uygulamaları ve kişilerin karşı karşıya kalmış oldukları sosyal riskler nedeniyle ortaya çıkan bir olgudur. Bireyler yaşamları boyunca gelir kayıplarına uğramalarına yol açabilecek sosyal risklerle sık sık karşılaşabilmekte hatta bazen de vücut ve ruh sağlığı için çok büyük harcamalar yapmaktadırlar. Tarih boyunca aile içi yardımlaşma, bireysel tasarruf, dinsel yar-

dımlar ve çevresel dayanışma gibi geleneksel koruma teknikleri ile sosyal güvenlik sağlanmaya çalışılmıştır. Zamanla toplumsal yapıda meydana gelen değişiklikler, aile içi dayanışmanın azalması gibi sebeplerden dolayı ülkemizde oldukça yaygın olan geleneksel koruma sistemi etkinliğini yitirmiştir. Bunun sonucunda, bireylerin kendilerinin ve ailelerinin karşılaşacakları sosyal tehlikeleri önlemek için bir güvence aramaları sosyal güvenlik kavramını doğurmuştur.

Sosyal güvenlik temelde, tehlikenin zararlarına karşı yürütülen mücadeleye verilen addır. Kişiyi, uğradığı zararlar dolayısıyla maruz kaldığı muhtaçlıktan, ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtarma mücadelesidir. Sosyal güvenlik, kişileri mesleki, fizyolojik ve sosyo ekonomik riskler dolayısıyla karşı karşıya kaldıkları tehlikelere ve zararlara karşı korumayı hedeflemektedir. Sosyal güvenlik; insanların kendilerini ve aile fertlerinin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı, güvence arayışının ürünüdür (Güzel ve Okur, 2003:2).

Temel hak ve hürriyetleri, negatif statü hakları (koruyucu haklar), aktif statü hakları (katılma hakları) ve pozitif statü hakları (isteme hakları) olarak bir ayrıma tabi tutulduğu zaman sosyal güvenlik hakkının pozitif statü hakları içinde değerlendirilmesi mümkün olacaktır. Pozitif statü haklarının kullanılabilmesi için kişilere devletin, örneğin kamu hizmetlerini yerine getirmede olduğu gibi, olumlu bir katkı sağlamak hatta bu tür hakların kullanılabilmesinin önündeki engelleri bu haklardan yararlanacak olanlar lehine kaldırmak şeklindeki aktif katkıda bulunma ödevleri söz konusudur ve kişilerin tek başlarına bu haklardan yararlanmaları mümkün değildir (Keskinsoy, 2005:71). Sosyal güvenlik aynı zamanda mali yönüyle ele alındığında gelirin yeniden dağılımı açısından da önemli bir mali araç görevini yerine getirmektedir (Brown, Coronado ve Fullerton, 2006:31).

Sosyal güvenlik olgusu, kişilerin iradeleri dışında maruz kaldıkları tehlikelerden ve bu tehlikelerin

sebeplere olduğu zararlardan korunması maksadıyla çeşitli müesseselerin vücuda getirilmesi ve bu müesseselerin de devlet erki tarafından yönetilmesi, hukuki temellere dayandırılması ve korunması halinde bir sistem halini alır ve “sosyal güvenlik sistemi” olgusu ortaya çıkar.

Eğer mükemmel bir sigorta piyasası olsaydı, insanlar fakirlikten kaynaklanan birçok olumsuzluklara karşı kendilerini koruyabileceklerdi. Sigortacılıkta da piyasanın başarısızlığı söz konusudur. İşte bu nedenle sosyal güvenlik sistemi ortaya çıkmıştır (Chu ve Hemming, 1991:132).

Sanayi devriminden önce sosyal güvenlikte daha çok yardım müesseseleri söz sahibiydi. Ayrıca dini otoritelerin ve siyasi iktidarı elinde bulunduranların da yardımları söz konusuydu (Çubuk, 1983:168). Bu yöndeki sosyal güvenlik sistemi oluşumları; yardımlaşma, devlet tarafından yapılan karşılıksız yardımlar ve düşük düzeylerde gerçekleşen mesleki dayanışmalar şeklinde sanayi devrimine kadar devam etmiştir. Bu itibarla sanayi devrimi öncesi geleneksel sosyal güvenlik sisteminin enstürmanlarını aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz;

- Aile içi yardımlaşma
- Tanıma bilme faktörüne bağlı yardımlaşma: komşuluk ve akrabalık
- Dini sosyal yardımlar
- Kurumsal sosyal yardımlar: vakıflar, dayanışma sandıkları

Avrupa’da sanayi devrimi sonrasında değişik sınıflar ortaya çıkmaya başlamıştı. Bu sınıflardan bir tanesi olan ve hızla büyüyen sınıf ise işçilerdi. İşçi sınıfı başlangıçta sadece bir üretim aracı olarak görülmekte iken zamanla sendikalaşma ve insan gibi yaşama arzusunun gelişimi sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya konulmasını kaçınılmaz kılmıştır.

Ekonomik rasyonalite açısından sosyal güvenlik sistemi, emeklilik için önceden harcanmayan

gelir veya zorunlu tasarruf sağlar ve bireyler arasında kaynakların yeniden dağılımını sağlayan belirlenmiş bir fayda planıdır (Mitchell ve Zeldes, 1996:363).

1877 yılında Almanya’da Bismarck tarafından önerilen sistem ciddi anlamda ilk sosyal güvenlik sistemi denemesi olarak kabul edilmiştir. Bu sistemin temel özelliği, mesleki faaliyet ölçütüne bağlı kalınarak kişinin sosyal sigorta kapsamına alınması, finansmanın işçi ve işveren primlerinin yanı sıra devlet katkılarıyla sağlanmasıdır (Çubuk, 1983:171). Bismarck Sosyal Sigorta Modeli; devlet, işçi ve işveren gibi üç kesimi içeren kapsamlı bir modeldir (Dimitrijevic ve Obradovic, 2005:54). Böylece ekonomik bunalım karşısında devletin müdahalelerle sosyo-ekonomik düzensizliğe karşı politikalar geliştirmeyi içeren “sosyal program”la bazı sosyal risklere maruz kalan işçilere, devlet tarafından gelir bağlanması esasını taşıyan sosyal “sigorta sistemi” kabul edilmiştir. Sistemin, başlangıçta sadece sanayi işçilerini kapsama alırken, sonradan diğer ücretlileri de kapsama alması, yeni bir ilke olarak “zorunluluk ilkesi” gereği kapsamındaki işçilerin zorunlu olarak sisteme tabi olması, finansmanda ise işçi-işveren-devlet katkısına dayanması gibi özellikleri bulunmaktadır.

Bismarck modelinden sonra sosyal güvenlik sistemi bağlamında en kapsamlı rapor 1942 yılında İngiltere’de Sir William Beveridge tarafından hazırlanmıştır. Dağınık bir görünüm sunan İngiliz sosyal güvenlik sistemini yeniden oluşturmak amacıyla İngiliz Hükümeti tarafından Sir William Beveridge başkanlığında görevlendirilen komisyon ünlü raporunu 20 Kasım 1942’de açıklamıştır. Beveridge raporunda öngörülen sosyal güvenlik sistemi, yoksulluğun çağdaş toplumun yüz karası olduğu; geniş kapsamlı ve sistematik bir sosyal güvenlik modeliyle toplumun yoksulluk sorununun çözülebileceğine dayanmaktaydı. Rapor; “Genellik ve sigorta yardımlarında teklik ilkesi”, “yönetimde birlik ilkesi”, “primlerde teklik ve vergilerle katkı sağlama ilkesi” ve “Sosyal Güvenlik Sisteminin

tam istihdam ve ulusal sağlık politikalarıyla desteklenmesi” ilkelerine dayanmaktaydı.

Beveridge modelinde (diğer adıyla ulusal sosyal güvenlik modeli) sosyal güvenlik sistemine ilişkin finansman vergi gelirleriyle sağlanmakta, toplumun tüm bireylerine asgari düzeyde bir koruma ve ücretsiz sağlık hizmetleri sunma amaçlanmaktaydı. Bununla birlikte kişinin mesleki faaliyeti ve gelir düzeyi kapsama alınma açısından önem taşımamaktaydı. Sosyal güvenlik yardımı alanların prim veya diğer adlarla modelin finansmanına katılmaları söz konusu değildi.

Beveridge modelinin uygulandığı İngiltere’de hukuki olarak kamu yardımları ve sosyal güvenlik esasları bir arada uygulanmaya çalışılmıştır. Yapılan planlara göre zaman içinde tam istihdam ve ekonomik iyileşme sayesinde kamu yardımı kurumunu ortadan kalkacak ve sosyal güvenlik sistemi yerleşecekti. Ancak tam tersi olmuş ve sosyal güvenlik yardımlarının yetersizliği kamu yardımlarında artışa sebep olmuştur (Çubuk, 1983:175).

#### 4. Sosyal Yardım Yaklaşımı ve Sosyal Güvenlik Sistemleri İçerisinde Benimsenme Sorunu

Genellikle literatürde sosyal güvenlik kavramı, kişileri mesleki, fizyolojik ve sosyo ekonomik riskler dolayısıyla karşı karşıya kaldıkları tehlikelere ve zararlara karşı korumayı hedefleyen bir müessese olarak ele alınmaktadır. Ancak bazı tanımlamalarda bu kavrama aynı zamanda sosyal yardım ve sosyal hizmet kavramları da dahil edilmektedir ve bazı tartışmalara neden olmaktadır.

“Sosyal yardım” veya yoksulluk yardımları, toplumda çalışmayan ve çalışmadığı için sosyal sigorta kapsamına giremeyen veya çalıştığı halde elde ettiği ücret çok düşük olan bireylere yönelik programlardır (Arın, 2002:73). “Sosyal hizmetler” ise, bireylerin kendi başlarına kaldıklarında birtakım temel ihtiyaçlarını kendilerinin karşılayamayacağı varsayımıyla, sadece piyasaya kalarak ve ödeme gücüne bağlı olarak bu hizmetler sunulduğunda bu hizmetleri satın alamayacağı, dolayısıyla sosyal

riske maruz kalacağı varsayımı altında sunulan (sağlık, eğitim gibi) hizmetlerdir (Arın, 2002:72). Bunlar genellikle yaşlılara, gençlere, kadınlara ve özürülere yönelik yapılan spesifik hizmetleri içermektedir.

Sosyal güvenlik sistemleri açısından iki temel yaklaşım kabul edilen Bismarck ve Beveridge modelinin sosyal yardım kavramına bakış açısı oldukça farklıdır. Nitekim Bismarck yaklaşımı sosyal güvenliği sadece mesleki yapı ile bağıntılamış ve sosyal yardım anlayışı sosyal güvenlik sisteminin tümüyle dışında bırakılmıştır. Beveridge sisteminde ise, sosyal güvenlik sistemi sosyal yardımları tamamiyle içselleştirmiş ve mesleki yapı göz önünde bulundurulmaksızın tüm ülke vatandaşlarına uygulanmıştır.

ILO tarafından ortaya konulmuş olan 102 nolu sözleşmede yer alan dokuz sigorta kolundan aile yardımı sigorta kolu genel anlamda sosyal yardım anlayışının bir uzantısı konumundadır. Bugün dünya ülkelerinde genellikle yukarıda tanımını yaptığımız sosyal güvenlik kavramının yanı sıra sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar da sosyal güvenlik sisteminin içinde değerlendirilmektedir. Öyle ki çoğunda aile yardımı veya sosyal yardım adı altında bağımsız bir sigorta kolu uygulanmaktadır. Örneğin; Almanya’da ayrı bir sigorta kolu olarak aile yardımı sigortası uygulanmakta ve bu da dayanışma prensibinin bir uzantısı olarak kabul edilmektedir (Eckerle, 2004:7). Hollanda’da ise sosyal yardım sigortası adı altında ayrı bir düzenleme söz konusu olup sosyal yardımlar sosyal güvenlik sisteminin üç ana kolunda birisi olarak kabul edilmiştir (Ruiten, 2008:52 vd.). İsviçre’de sosyal yardımlar “tamamlayıcı yardımlar sigortası” adı altında sosyal güvenlik sisteminin bir kolu olarak ele alınmış ve bu sigorta kolu ile ilgili ayrı bir yasal düzenleme yoluna gidilmiştir (Zürich Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ateşeliği, 2006:4).

Sosyal yardım uygulamaları kimi ülkelerde sadece işgücü piyasası dışında yer alan ve mal varlığı-

na sahip olmayan nüfusu kapsamaktadır. Bu anlayış çalışanların yeterli geliri elde ettikleri yaklaşımına dayanmakta, bir başka deyişle çalışan yoksulları dışlamaktadır. Türkiye de bu sınıfa girmektedir. Oysa OECD ülkelerine bakıldığında çalışan yoksulların oranının %7 olduğu görülmektedir.

### **5. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçinde Sosyal Yardım Yaklaşımı**

1982 Anayasamızın 60. maddesinde “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm Türk sosyal güvenlik sisteminin anlayışını ve kapsamını da ortaya koymaktadır. Buna göre, sosyal güvenlik kesinlikle belli mesleki oluşumlar veya ilişkiler ile sınırlandırılmaz niteliktedir. Dolayısıyla sosyal yardım anlayışının temeli Anayasamızın 60. maddesine dayanmaktadır. Sosyal yardım anlayışının sosyal güvenlik sistemleri içerisindeki en önemli yansımalarından birisi aile yardımı sigortası uygulamasıdır. Ülkemizde henüz ILO’nun sözleşmelerinde öngörülen dokuz sigorta kolundan aile yardımları sigortası uygulamasına geçilmemiştir. Buna karşın 102 nolu Sözleşme’de yer alan diğer sekiz sigorta koluna sosyal güvenlik sistemimizde yer verilmiştir.

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde süregelen temeldeki üçlü ayırım teşkilatlanma noktasında 2006 yılında sona ermiştir. Sosyal güvenlik idaresi, 5502 Sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra büyük bir değişikliğe uğramıştır. Bu kanun yürürlüğe girmeden önce sosyal güvenlikte idare açısından üçlü bir ayrıma gidilmişti. Buna göre sosyal güvenlik idaresi Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’ndan oluşmaktaydı. Bu kuruluşlardan SSK ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu’nun bağlı kuruluşlarıyken Emekli Sandığı ise Maliye Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu niteliğindedi. Ayrıca SSK ve Bağ-Kur’a bağlı ayrı teftiş kurulları ve taşrada il müdürlükleri bulunmaktaydı.

Ancak 5502 Sayılı Kanun ile birlikte bu üç kuruluş birleştirilmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında toplanmışlardır.

Türkiye’de yoksulluk ve kurumsallaşmış sosyal yardım mekanizmaları geç sayılabilecek bir dönemde gündeme gelmiştir. İşgücünün büyük oranda kırdan olması, kırdan kente göçün kırla bağlı sürdüreceği biçimde gerçekleşmesi ve bunun sağladığı destek mekanizmaları, kentte barınılabilecek, hemşehrilerin yaşadığı gecekondu bölgelerinin olması bunlar arasında sayılabilir. Bu olanakların azalması ya da ortadan kalkmasıyla yoksulluk daha görünür bir hal almaya başlamıştır. Böylelikle nöbetleşe yoksulluktan kalıcılaşan yoksulluğa da geçilmiştir (Şener, 2010:11).

Ülkemizde sosyal yardımlar, genel yardımlar ve primsiz ödemeler olarak sınıflandırılabilir. Bunlardan genel yardımlar kamuda yer alan muhtelif kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Primsiz ödemeler ise sosyal güvenlik reformu sonrasında 01/10/2008 itibariyle Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Günümüzde genel yardımlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Belediyeler tarafından yürütülmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen sosyal yardımların büyük çoğunluğu şartlı nakit transferlerinden oluşmaktadır ve genellikle eğitim ve sağlık temelli yardımlardır.

Sosyal güvenlik sistemimiz içinde yer alan primsiz ödemeler SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Bu bağlamda yapılan yardımlar, sosyal güvenlik sistemimizin temel kanunu hüviyetinde olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda düzenlenmemiştir. Primsiz ödemeler açısından yürürlükte bulunan temel kanun 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun’dur. Bu Kanun ile 65 yaş üstünde yer alanlara, 65 yaşından

büyük bakıma muhtaç özürülere, %49-69 arasında özürülülüğü bulunanlara, %70 üzerinde özürülülüğü bulunan bakıma muhtaç özürülere ve özürülü yakınlarına bazı şartlar altında aylık bağlanmaktadır.

OECD ülkeleri arasında yapılmış çalışmalar belirlenmiş gruplara, özellikle özürülere verilen yardımlarda kötüye kullanmanın yaygın olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye’de de özürülü yardımlarının istismar edildiğine dair güçlü bir kanı oluşmuştur. Özürülülük oranını olduğundan daha yüksek gösteren raporların düzenlenmesi, özürülü rehabilitasyonu merkezlerindeki kayıt usulsüzlükleri (özürülüye eğitim verilmediği halde verilmiş gibi göstermek devletten özürülü rehabilitasyonu için alınan parayı aile ile paylaşmak), vb. bunlardan sayılabilir (Şener, 2010:19).

2010 yılı itibariyle toplam 1.363.670 kişiye 2022 sayılı Kanun uyarınca aylık bağlanmıştır (SGK, 2010:61). Yine 2010 yılı içerisinde 2022 sayılı Kanun kapsamında yapılan ödemeler toplam 2.562.228.647 TL’dir (SGK, 2010:76). 2022 sayılı Kanun dışında SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen özel kanunlar kapsamında ise ülkemizde toplam 103.903 kişi aylık almaktadır (SGK, 2010:79). 2022 sayılı Kanun dışında SGK Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapsamındaki sosyal yardım içerikli kanunlar ise şunlardır;

- 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun,
- 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun,
- 5774 sayılı Başarılı Sporculara Aylık Bağlanması İle Devlet Sporcusu Unvanı Verilmesi Hakkında Kanun,
- 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun,
- 2629 sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanunu,

- 3160 sayılı Emniyet Teşkilatı Uçuş Hizmetleri Tazminat Kanunu,
- 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu.

## 6. Sonuç

Sosyal güvenlik, gelirin yeniden dağılımı açısından hükümetler tarafından kullanılabilir en etkin politikalarından birisidir. Ancak sadece mesleki ilişkiler ve çalışma durumuna dayandırılarak yürütülen sosyal güvenlik sistemleri gelir dağılımını iyileştirme noktasında yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda sosyal yardımlar çok önemli bir rol üstlenmektedir. Sosyal yardımları özümsememiş, sistem içerisine dahil etmeksizin dağımik bir şekilde uygulanmış sosyal güvenlik sistemleri gerek yoksullukla mücadelede gerekse de kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına dayalı politikaların istikrarlığında başarısız olmaktadır. Nitekim Türk sosyal güvenlik sistemi yıllardır bu sorunlara çözüm üretememektedir. Öyle ki, Birleşmiş Milletler tarafından son yayınlanan insani gelişme endeksinde Türkiye 79. sırada yer almaktadır. Rapora göre Türkiye gelir sıralamasında ise 15. sıradadır. Bu durum yoksulluğun salt kişi başına gelir artırımının sağlanmasıyla giderilemeyeceğini, sosyal politika uygulamalarının yoksullukla mücadele bir araç olarak kullanılması gerektiğini göstermektedir. Bu nedenle genel olarak sosyal hizmetlerin iyileştirilmesi, kapsamlarının genişletilmesi, sosyal yardımlarla birlikte ele alınması yoksulluğun etkilerini hafifletecektir (Şener, 2010: 21).

Sosyal yardımlar aynı zamanda maliye politikası açısından etkili bir otomatik stabilizatör görevi üstlenmektedir. Ancak ülkemiz uygulamalarına baktığımız zaman sosyal yardımların durgunluğa dayalı ekonomik krizlerde artmadığı, tam aksine azaldığı görülmektedir. Bu durum sosyal yardım politikasının dağınıklığı ve uygulama birimleri arasındaki koordinasyonsuzluğun bir göstergesidir. Özellikle işsizliğin yüksek düzeyde olduğu ekonomilerde söz konusu manzara ile karşılaşmak mümkündür.

Sosyal güvenliğin yoksulluğa karşı etkin bir araç olarak kullanılabilmesi için sosyal güvenlik tabanını mümkün olduğu kadar geniş olması gerekmektedir. Bu da öncelikle kayıtdışı istihdamın kayıt içine alınması ve sosyal yardım kapsamının belirlenerek sosyal güvenlik sisteminin içine tam olarak katılması ile mümkündür. Ancak geçmiş yıllara baktığımızda gerek siyasi gerekse de ekonomik sebeplerle her iki hususun da etkin bir biçimde gerçekleşmesi mümkün olmamıştır.

Önemli olan bir başka husus ise sosyal yardım uygulamalarının dolaylı olarak sosyal sigorta suistimallerini (özellikle sağlık sigortası uygulamalarında) ve kayıtdışı istihdamı tetiklediği görülmektedir. Bu gibi olumsuzluklar genellikle sistemin etkin işlememesi, bilgi işlem ve koordinasyon tekniklerinin yetersizliği ve sosyal güvenlik ahlakının yerleşmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu itibarla öncelikle sosyal yardım politikalarının bir plan ve koordinasyon sistemi içinde gerçekleştirilmesi ve sosyal güvenlik sisteminden koparılması gerekmektedir. Öyle ki sosyal yardımların SGK tarafından yürütülen kısmı bile plan ve programlama aşamasında sosyal güvenlik politikalarından bağımsız yürütülmeye çalışılmaktadır. Bu itibarla dağınık bir mevzuata sahip sosyal yardımlar yeni bir yasal düzenleme çatısı altında düzenlenmeli ve idari açıdan ise mümkün olduğunca tek elden yönetim anlayışı benimsenmeli veya etkin bir koordinasyon sistemi devreye sokulmalıdır.

### **Kaynaklar**

Arın, Tülay (2002), *Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler*, TÜSES (Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı) Yayın No: 2002/2, İstanbul.

Brown, Jeffrey R., Coronado, Julia, Lynn ve Fullerton, Don (2006), “The Progressivity of Social Security”, *NBER Working Paper*, No. 7520, December 2006.

Chu, Ke-Young ve Hemming, Richard (1991), *Kamu Harcamaları Rehberi*, (Çev. Doğan Cansızlar), IMF Washington DC.

Çubuk, Ali (1983), *Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik*, Gazi Üniversitesi İİBF Yayınları, Ankara.

Demiray, Muhammet Selim (2006), *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Türk Kamu Mali Yapısı İçindeki Yeri*, Marmara Üniversitesi SBE Mali İktisat Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Dimitrijević, Marina ve Obradović, Goran (2005), *Funding Social Insurance (Theoretical Aspect)*, Facta Üniversitesi, Series: Law and Politics, Vol. 3, No: 1.

Eckerle, Tobias H. (2004), *Investment in Germany*, KPMG International.

Güzel, Ali ve Okur, Ali Rıza (2003), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul.

Ömer, Kekinsoy (2005), “Sosyal Güvenlik Hakkının Anayasa Mahkemesi Kararlarındaki Görünümü”, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, Ocak-Şubat 2005, Sayı 29.

Koray, Meryem (2005), *Sosyal Politika*, 2. Baskı, İmge Yayınevi.

Mitchell, Olivia ve Zeldes Stephen (1996), “Social Security Privatization: A Structure for Analysis”, *The American Economic Review*, V:86, May 1996.

Ruiten, Hans van (2008), *Employment in the Netherlands Conditions of Employment, Tax and Social Security Aspects*, Loyens&Loeff Series.

SGK, (2010), *2010 Aralık Ayı İstatistik Bülteni*, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara.

Şener, Ülker (2010), *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları*, TEPAV Politika Notu.

Yazgan, Turan (1975), *Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik*, Fatih Gençlik Vakfı Matbaası İşletmesi, İstanbul.

Zürih Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ateşeliği, *İsviçre Sosyal Güvenlik Sistemi ve Hastalık Sigortası (Gerçekleştirilen ve Planlanan Revizyon ve Planlar)*, Zürich.